



Ольга Александровна Жаркова

*доцент кафедры правовой охраны окружающей среды СПбГУ,
кандидат юридических наук*

ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОПАСНЫХ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ОБЪЕКТОВ» И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО КОДЕКСА РФ

В статье раскрываются проблемы соотношения особо опасных объектов, фигурирующих в ГСК РФ и опасных производственных объектов, в отношении которых действует Закон о промбезопасности, а также соотношение понятий техническое перевооружение, которое осуществляется при наличии заключения экспертизы промышленной безопасности и реконструкция, проводимой при наличии положительного заключения экспертизы проектной документации.

Ключевые слова: техническое перевооружение, реконструкция, экспертиза промышленной безопасности, опасные производственные объекты, особо опасные объекты

На первый взгляд сама постановка вопроса о соотношении Градостроительного Кодекса РФ (далее — ГрК РФ) и Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее — Закон о промбезопасности) не совсем корректна, поскольку эти два закона регулируют различные группы отношений. ГрК РФ направлен в первую очередь на урегулирование отношений, связанных со строительством и реконструкцией объектов капитального строительства, а Закон о промбезопасности посвящен в большей мере вопросам безопасной эксплуатации опасных производственных объектов их владельцами. Тем не менее на практике вопрос о соотношении этих двух федеральных законов встает довольно часто.



Впервые проблема соотношения положений ГрК РФ и Закона о промбезопасности возникла в связи с введением в ГрК РФ понятия «особо опасные объекты» (ст. 48.1). Вопрос заключался в том, как соотносятся опасные производственные объекты и особо опасные объекты, идентичны ли эти термины и все ли опасные производственные объекты являются особо опасными или только часть из них. Проблема эта имела важное практическое значение, поскольку в соответствии со ст. 6 ГрК РФ строительство и реконструкция особо опасных объектов отнесены к полномочиям органов государственной власти РФ, а, следовательно, проектная документация строительства и реконструкции особо опасных объектов должна проходить экспертизу в ФАУ «Главгосэкспертиза», а строительный надзор в отношении этих объектов относится к полномочиям Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее — Ростехнадзор). Однако из сопоставления положений ст. 48.1 ГрК РФ и Закона о промбезопасности со временем стало ясно, что к особо опасным относятся только те ОПО, которые должны декларировать свою промышленную безопасность, т.е. включены в Приложение 2 к данному Закону, и только эти объекты подпадают под ведение ФАУ «Главгосэкспертиза» и Ростехнадзора.

Ответ на этот вопрос содержится, в том числе, в письме Госстроя от 06.06.2013 № 5061-ДБ/12/ГС. В нем указано, что здания и сооружения, отнесенные ГрК РФ к особо опасным, технически сложным, идентифицируются в соответствии с п. 8 ст. 4 Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» как здания и сооружения повышенного уровня ответственности. В то же время в сфере промышленной безопасности опасные производственные объекты часто понимаются не только в техническом смысле (здания и сооружения), но и в административном (предприятие, учреждение, цех, организация и т.п.). Эти административные ячейки должны регистрироваться как опасные производственные объекты и являются объектами надзора. Таким образом, категория «особо опасные, технически сложные», установленная ст. 48.1 ГрК РФ, и категория «опасные производственные объекты», установленная Законом о промбезопасности (приложения 1 и 2), совмещаются лишь частично и не являются тождественными. Из непонимания этого обстоятельства возникает распространенное заблуждение, что все здания и сооружения, расположенные на территории опасного производственного объекта, должны быть отнесены к повышенному уровню ответственности.

Но 4 марта 2013 г. в Закон о промбезопасности были внесены изменения¹, основной новеллой которых было разделение опасных производственных объектов на классы опасности (1–4), принятое в целях установления дифференцированного подхода к проведению государственного надзора в области промышленной безопасности. Касательно проведения государственной экспертизы проектной документации все владельцы опасных производственных объектов должны были до 1 января 2014 г. зарегистрировать себя в Реестре опасных производственных объектов под определенным классом. По этому поводу вышли разъяснения ФАУ «Главгосэкспертиза», где было указано, что применительно к опасным производственным объектам,

¹ См.: Федеральный закон от 04.03.2013 № 22-ФЗ.

связанным с наличием опасных веществ, принципиальных изменений в части отнесения их к особо опасным, технически сложным объектам не произошло, так как диапазон значений количеств опасных веществ, обрабатываемых на объектах первого и второго классов в нынешней редакции ГрК РФ и Закона о промбезопасности, соответствует предельным количествам таких веществ, которые были предусмотрены в предыдущих редакциях².

Казалось бы, все ясно. Те опасные производственные объекты, которые раньше были включены в Приложение 2 и декларировали свою безопасность теперь относятся к первому и второму классам опасности, и, соответственно, экспертиза проектной документации строительства и реконструкции таких объектов проводится ФАУ «Главгосэкспертиза», а государственный строительный надзор осуществляет Ростехнадзор. Однако после регистрации опасных производственных объектов под определенным классом опасности многие из них, которые традиционно относились к особо опасным, были зарегистрированы под третьим классом опасности и, таким образом, были исключены из числа особо опасных.

По этому поводу 10.09.2014 вышло письмо Ростехнадзора № 00-04-05/1497 «О недостатках при перерегистрации опасных производственных объектов». В нем Ростехнадзор указывает, что при анализе результатов перерегистрации опасных производственных объектов был выявлен ряд недостатков общего характера: необоснованно проводится разделение предприятий на мелкие участки, регистрируемые как опасные производственные объекты, которые технологически связаны и эксплуатируются в рамках одного предприятия (юридического лица) на определенной территории. Например, на таких однотипных предприятиях, как ООО «ПО «КИНЕФ» и ОАО «Газпромнефть-ОНПЗ» в результате идентификации зарегистрировано 20 и 56 опасных производственных объектов соответственно, а сеть газораспределения Москвы зарегистрирована как один опасный производственный объект.

Но гораздо более серьезные проблемы у владельцев опасных производственных объектов возникают, когда они под видом технического перевооружения пытаются провести реконструкцию таких объектов, чтобы избежать экспертизы проектной документации в ФАУ «Главгосэкспертиза», строительного надзора со стороны Ростехнадзора и получения разрешений на строительство (реконструкцию) и на ввод в эксплуатацию объектов. И в этом случае опять возникает проблема соотношения положений ГрК РФ и Закона о промбезопасности. Дело в том, что термин «реконструкция» содержится в ГрК РФ, и именно Кодекс регулирует порядок прохождения экспертизы проектной документации, а термин «техническое перевооружение» содержится в Законе о промбезопасности, который предусматривает необходимость прохождения экспертизы промышленной безопасности проектом технического перевооружения. При этом путаницу в отношении этих терминов вносят и органы государственной власти.

Например, в письме Минрегиона России от 16.05.2012 № 11695-ДШ/08 указано, что термин «техническое перевооружение» определен ГрК РФ, постановлением

² См.: www.gge.ru.



Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» (далее — постановление № 87) и Законом о промбезопасности. Требования к составу разделов и содержанию проектной документации на техническое перевооружение содержат ГрК РФ, постановление № 87, Закон о промбезопасности. Категорически неверное разъяснение. Как уже говорилось выше, ГрК РФ не содержит понятия «техническое перевооружение» и не регулирует отношения, связанные с техническим перевооружением. Что касается постановления № 87, то в нем перечислены требования к составу разделов проектной документации только реконструкции и строительства объекта капитального строительства. Документа же, аналогичного постановлению № 87 и содержащего требования к проекту технического перевооружения, в российском законодательстве не имеется.

Разъяснения ФАУ «Главгосэкспертиза» по поводу соотношения реконструкции и технического перевооружения тоже не всегда верны. В частности, в комментариях по актуальным вопросам проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий указано, что в полномочия ФАУ «Главгосэкспертиза» входит проведение экспертизы промышленной безопасности проектной документации на строительство и реконструкцию опасных производственных объектов, а в соответствии со ст. 13 Закона о промбезопасности проведение экспертизы промышленной безопасности проектной документации на техническое перевооружение возложено на организации, имеющие соответствующую лицензию³. Дело в том, что ФАУ «Главгосэкспертиза» никогда не занималось проведением экспертизы промышленной безопасности. Если разрабатывается проектная документация на строительство, реконструкцию опасных производственных объектов, то ФАУ «Главгосэкспертиза» проводит государственную экспертизу проектной документации, в рамках которой отдельные разделы проекта проверяются на соответствие требованиям промышленной безопасности. Если же разрабатывается проект технического перевооружения, то он направляется на экспертизу промышленной безопасности, которая проводится организацией, получившей соответствующую лицензию от Ростехнадзора.

Основная проблема заключается в ответе на вопрос, чем отличается техническое перевооружение от реконструкции. Как правило, техническое перевооружение состоит в замене производственного оборудования. При этом оборудование может быть установлено на собственном специальном фундаменте, оно не является недвижимостью и не должно рассматриваться как часть здания, в котором оно установлено⁴. Фундаменты такого оборудования входят в состав этого оборудования, и его замена, безусловно, будет рассматриваться как техническое перевооружение. Фундаменты же крупногабаритного оборудования, сооруженные одновременно со строительством здания, являются неотъемлемой частью здания, и его замена уже будет рассматриваться как реконструкция. По всей видимости, в связи с тем, что владельцы опасных производственных объектов весьма часто пытаются провести второй вид замены оборудования как техническое перевооружение, в ст. 8 Закона

³ См.: www.gge.ru.

⁴ См.: письмо Минфина России от 25.02.2013 № 03-05-05-01/5288.

о промбезопасности были внесены изменения⁵, после чего данная норма стала звучать следующим образом: «Документация на техническое перевооружение опасных производственных объектов подлежит экспертизе промышленной безопасности в случае, если указанная документация не входит в состав проектной документации такого объекта, подлежащей государственной экспертизе... Если техническое перевооружение опасных производственных объектов осуществляется одновременно с его реконструкцией, документация на техническое перевооружение такого объекта входит в состав соответствующей проектной документации».

При этом до 2013 г. в законодательстве о промышленной безопасности отсутствовало понятие «техническое перевооружение». Для разграничения понятий «реконструкция» и «техническое перевооружение» ФАУ «Главгосэкспертиза» традиционно опиралось на положения ГрК РФ. Как правило, разъяснения сводились к тому, что реконструкция затрагивает конструктивные и иные характеристики надежности и безопасности объекта, а техническое перевооружение — нет. Однако в 2013 г. в Закон о промбезопасности были внесены изменения, о которых говорилось выше, и в него было введено понятие «техническое перевооружение». Можно было ожидать, что раскрытие этого термина в Законе о промбезопасности будет способствовать разграничению реконструкции и технического перевооружения, однако ситуация еще больше усложнилась, поскольку техническое перевооружение стало определяться через модернизацию. Понятие же «модернизация» содержится только в нормативных документах по бухгалтерскому учету, где модернизация рассматривается как синоним, как частный случай реконструкции.

Таким образом, Закон о промбезопасности вместо того, чтобы провести четкую грань между понятиями «техническое перевооружение» и «реконструкция», по существу, поставил между ними знак равенства, определив техническое перевооружение через модернизацию. Однако пока положительное заключение экспертизы промышленной безопасности проекта технического перевооружения утверждал Ростехнадзор, он придерживался того же толкования соотношения рассматриваемых понятий, что и ФАУ «Главгосэкспертиза». И если владелец опасных производственных объектов пытался под видом технического перевооружения провести реконструкцию, получив при этом положительное заключение экспертизы промышленной безопасности, Ростехнадзор такое заключение не утверждал.

Ситуация изменилась, когда был принят Федеральный закон от 02.07.2013 № 186-ФЗ «О внесении изменений в отдельные акты Российской Федерации в части проведения экспертизы промышленной безопасности и уточнения отдельных полномочий органов государственного надзора при производстве дел об административных правонарушениях». В пояснительной записке к проекту этого Закона указывалось, что функция по рассмотрению и утверждению заключения экспертизы промышленной безопасности является для Ростехнадзора избыточной и служит источником дополнительных финансовых расходов для бизнеса. В результате после принятия данного Закона на Ростехнадзор возложена только обязанность по учету и ведению реестра экспертиз промышленной безопасности без оценки их содержания.

⁵ См.: Федеральный закон от 18.07.2011 № 243-ФЗ.



Таким образом, в настоящее время, если владелец опасных производственных объектов решит провести под видом технического перевооружения реконструкцию, со стороны Ростехнадзора препятствий не будет. Однако следует учитывать, что в результате реконструкции может быть создан новый объект недвижимости, на который придется зарегистрировать права по правилам ст. 25 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на объекты недвижимости и сделок с ними», т.е. на основании разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. А разрешение на ввод может быть выдано только по результатам строительства или реконструкции. По результатам технического перевооружения разрешение на ввод получить невозможно, а, следовательно, невозможно и зарегистрировать права на новый объект недвижимости. Это означает, что владелец опасных производственных объектов в результате такой подмены реконструкции техническим перевооружением может остаться с самовольной постройкой, узаконить которую будет очень сложно. Однако, к сожалению, попадаются судебные решения, в которых суд считает, что наличие заключения экспертизы промышленной безопасности является достаточным доказательством соблюдения требований градостроительных и строительных норм и правил для строительства нового объекта⁶.

⁶ См., напр.: апелляционное определение суда Ямало-ненецкого автономного округа от 08.08.2013 № 33-1751/2013.